
PRECLUSÃO CONSUMATIVA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Jatir Batista da Cunha¹

No processo nº TC-279.147/1992-9, o TCU enfrentou a questão da aplicabilidade do instituto da “preclusão consumativa”, no âmbito desta Corte de Contas.

Tal processo dizia respeito à Tomada de Contas Especial do Sr. Ito Meirelles, ex-Prefeito de Taperoã/BA, instaurada em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio nº 086/89 celebrado entre a Secretaria-Geral do extinto Ministério de Minas e Energia e o Município, tendo por finalidade a execução de parte do Programa de Eletrificação e Irrigação de comunidades rurais.

O processo havia sido apreciado na Sessão de 09/06/1994, tendo a 2ª Câmara julgado as contas irregulares e aplicado ao responsável a multa prevista no artigo 58, incisos I, II e III, da Lei nº 8.443/92.

Inconformado, o ex-Prefeito recorreu da decisão, em 05/09/1994.

Ao examinar a peça recursal apresentada, a instrução a cargo da SECEX/BA, datada de 14/11/1994, propôs o seu conhecimento como recurso de reconsideração, para no mérito ser-lhe negado provimento por não conter fatos novos que alterassem o entendimento anterior sobre a matéria.

Ocorre que, em 21/07/1995, portanto posteriormente à interposição e instrução do recurso, o responsável apresentou o comprovante de recolhimento da multa, datado de 04/07/1995.

Em nova manifestação, a SECEX/BA entendeu que o pagamento da multa imposta no Acórdão nº 154/94, 2ª Câmara, Ata nº 18/94 e a conseqüente expedição de quitação ao responsável fez com que o recurso interposto pelo ex-Prefeito perdesse a sua finalidade.

Assim, considerando que a SECON já havia efetuado os registros pertinentes, propôs a Unidade Técnica o arquivamento dos autos.

Nosso entendimento é contrário a essa linha de posicionamento.

Vigora no processo civil o “princípio da preclusão lógica”, significando a perda da faculdade processual, em decorrência da prática de ato incompatível com aquele que se pretende exercitar no processo.

Nesse sentido, preceitua o artigo 503 do Código de Processo Civil:

“Art. 503. A parte, que aceitar expressa ou tacitamente a sentença ou a decisão, não poderá recorrer.

Parágrafo único. Considera-se aceitação tácita a prática, sem reserva alguma, de um ato incompatível com a vontade de recorrer”.

¹ Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Dispõe o Enunciado nº 103 da Súmula da Jurisprudência Predominante do TCU:

“Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas de União, as disposições do Código de Processo Civil”.

A despeito do teor do Enunciado nº 103, temos reservas à aplicação irrestrita do referido princípio ao procedimento administrativo no âmbito do Tribunal de Contas.

Primeiramente porque, na própria esfera do processo judicial civil, a aplicação do “princípio da preclusão lógica” encontra limitações. Nas palavras de Nelson Nery Junior (Princípios fundamentais; teoria geral dos recursos. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 274):

“A aquiescência, que traz como consequência a preclusão lógica que extingue o poder de recorrer, deve ser interpretada restritivamente, pois é medida restritiva de direitos”.

Com mais propriedade, ainda, há que ser o princípio mitigado, quando se tratar de processo perante a Corte de Contas, informado por outros princípios como a verdade material e o formalismo moderado, a serem objeto de ponderação.

No caso do processo no TCU, além da obrigatoriedade do recolhimento da multa, há outros efeitos jurídicos da condenação, que não podem ser desconsiderados, como, por exemplo, a inclusão do nome do responsável em lista específica a ser enviada ao Ministério Público Eleitoral, para a finalidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g” e no artigo 3º, ambos da Lei Complementar nº 64/90. A pretensão de ver suprimido esse efeito justificaria a persistência do interesse do recorrente.

Ademais, não se pode olvidar a possibilidade real de que o responsável tenha laborado no erro de pensar que o simples recolhimento da multa teria o condão de modificar o mérito das contas.

Por fim, outra hipótese não pode ser descartada: a de que o recorrente tenha imaginado que o depósito do valor da multa fosse condição para seguimento e exame do recurso já interposto.

Cabe mencionar que sistemáticas semelhantes são utilizadas por alguns órgãos e entidades da Administração Pública, em outros tipos de infração, em que o recorrente é obrigado a depositar o valor da multa, ou um percentual dela, como condição para recorrer à instância administrativa superior.

A título de exemplo, no caso de créditos tributários federais, após a redação dada pela Medida Provisória nº 1.621/97, o § 2º do artigo 33 do Decreto nº 70.235/72, que regula o processo administrativo de determinação e exigência de créditos tributários da União, passou a estabelecer que o recurso voluntário somente terá seguimento se o recorrente o instruir com prova do depósito de valor correspondente a, no mínimo, trinta por cento da exigência fiscal definida na decisão.

Também o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97), ao cuidar das multas cominadas em decorrência de infrações de trânsito, estabelece, em seu artigo 289,

§2º, que, para interpor recurso à última instância administrativa, o recorrente deve comprovar o recolhimento da multa a ele imputada.

Acrescente-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em diversas ocasiões, que a exigência do valor da multa como condição de admissibilidade de recurso na esfera administrativa não constitui ofensa ao princípio constitucional da ampla defesa (RE-210246, RE-210696, RE-210243, RE-224958, RE-210235).

Dessarte, o nosso entendimento é de que, tratando-se de processo administrativo no âmbito do TCU, o mero recolhimento da multa não implica, por si só, a perda de finalidade do recurso nem, conseqüentemente, do interesse de recorrer.

Na Sessão de 14/03/2000, ao julgar, em grau de recurso, o TC-279.147/1992-9, a Segunda Câmara deste Tribunal acolheu o nosso posicionamento e decidiu conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo responsável para, no mérito, negar-lhe provimento (Acórdão nº 057/2000, Ata nº 08/2000).

